

Völkerrechtliche Verpflichtung der Bundesrepublik zum Erlass eines Lieferkettengesetzes

Markus Krajewski

2020-06-05T09:00:00

Über das [Für](#) und [Wider](#) eines Lieferkettengesetzes und dessen mögliche Inhalte wird seit einiger Zeit in Politik und Wissenschaft diskutiert. Dass die Bundesrepublik Deutschland mit einem solchen Gesetz auch zur Verwirklichung der Leitprinzipien der Vereinten Nationen für Wirtschaft und Menschenrechte beitragen würde, ist unbestritten und im [Nationalen Aktionsplan „Wirtschaft und Menschenrechte“](#) auch angelegt. Weniger klar und seltener diskutiert ist dagegen die Frage, ob Deutschland völkerrechtlich auch verpflichtet ist, ein derartiges Gesetz zu erlassen, um seiner menschenrechtlichen Pflichten zu genügen. Dieser Frage wird hier nachgegangen. Im Mittelpunkt steht dabei die territoriale Reichweite der Schutzdimension internationaler Menschenrechte.

Grundlage: Internationale menschenrechtliche Verpflichtungen

Die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der internationalen Menschenrechte beruhen auf den von ihr ratifizierten menschenrechtlichen Übereinkommen, insbesondere den beiden Internationalen Pakten von 1966, und den gewohnheitsrechtlichen Grundsätzen des internationalen Menschenrechtsschutzes. Die Dogmatik des internationalen Menschenrechtsschutzes unterscheidet dabei mit der Achtungs-, Schutz- und Gewährleistungspflicht drei Dimensionen menschenrechtlicher Staatenpflichten.

Grundlage der Forderungen nach einem Lieferkettengesetz ist die menschenrechtliche Schutzpflicht. Sie verpflichtet den Staat zu wirksamen Maßnahmen, um Menschenrechtsverletzungen durch andere, einschließlich Unternehmen zu verhindern. Dies umfasst auch den Erlass von Gesetzen, die präventiv oder kurativ auf Menschenrechtsverletzungen reagieren. Dazu gehören sowohl zivil- und strafrechtlichen Schutzgesetze mit der Schwere der Menschenrechtsbeeinträchtigung angemessene Sanktionen als auch arbeits-, gesundheits- und sicherheitsrechtlicher Vorschriften. Neben dem Erlass der entsprechenden Regeln ist auch deren effektive Durchsetzung durch Behörden und Gerichte erforderlich.

Die menschenrechtliche Schutzpflicht bezieht sich zunächst auf die Menschen, die der Hoheitsgewalt des jeweiligen Staats unterworfen sind und damit auf diejenigen, die sich auf dem Territorium des betreffenden Staates aufhalten. In Ausübung der menschenrechtlichen Schutzpflicht ist der Staat somit

verpflichtet, Menschenrechtsverletzungen durch Privatpersonen, die auf seinem Territorium stattfinden, zu verhindern oder falls sie eingetreten sind, wirksame Abhilfemaßnahmen zu treffen. Dabei stehen dem Staat zur Erfüllung seiner Schutzpflicht die typischen Regulierungsmöglichkeiten zur Verfügung, die sich aus dem Territorialitätsprinzip ergeben.

Ob und wie weit ein Staat auch berechtigt oder gar verpflichtet ist, die Rechte von Menschen zu schützen, die sich nicht auf seinem Territorium aufhalten, ist in Praxis und Wissenschaft umstritten. Aus der Rechtsprechung des EGMR und der Vertragsorgane der internationalen Menschenrechtsabkommen ergibt sich, dass das jedenfalls dann der Fall ist, wenn der Staat über die betreffenden Personen „tatsächliche Kontrolle“ ausübt. Das kann bei Folterungen durch Geheimdienstmitarbeiter in einem anderen Staat (vgl. [Menschenrechtsausschuss, Lopez Burgos v. Uruguay](#), 1981) ebenso der Fall sein wie bei Push back-Aktionen auf Hoher See (vgl. [EGMR, Hirsi Jamaa v. Italien](#), 2012). Kontrovers diskutiert wird jedoch, ob darüber hinaus weitere extraterritorialen Staatenpflichten bestehen.

Extraterritoriale Staatenpflichten: „Wishful thinking“ oder „Globalisierungsfolgenrecht“?

Der Grundgedanke extraterritorialer Staatenpflichten ist in den internationalen Menschenrechtsabkommen bereits angelegt und scheint in Zeiten einer Pandemie aktueller denn je: Staatliches Tun und Unterlassen wirkt sich nicht nur auf das eigene Territorium aus. Vielmehr sind Staaten und nicht-staatliche Akteure durch vielfältige politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Beziehungen transnational und global vernetzt und voneinander abhängig. Daher verpflichtet Artikel 2 des [Internationalen Pakts über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte](#) die Vertragsstaaten auch zu „internationaler Hilfe und Zusammenarbeit, insbesondere wirtschaftlicher und technischer Art“. Dieser Gedanke lässt sich bis zur [Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte von 1948](#) zurückverfolgen, nach deren Artikel 28 jeder Mensch einen Anspruch auf eine internationale Ordnung hat, in der die Menschenrechte voll verwirklicht werden können.

Hiervon ausgehend hat eine Gruppe hochrangiger Expert*innen auf der Grundlage zahlreicher menschenrechtlicher Dokumente, Entscheidungen, wissenschaftlicher Abhandlungen und politischer Stellungnahmen vor rund zehn Jahren die [„Maastrichter Prinzipien zu den Extraterritorialen Staatenpflichten im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte“](#) entwickelt. Als extraterritoriale Staatenpflichten werden darin Pflichten „in Bezug auf die Handlungen oder Unterlassungen eines Staates innerhalb oder außerhalb seines Territoriums, die Auswirkungen auf die Wahrnehmung der Menschenrechte außerhalb des Territoriums dieses Staates haben“ verstanden.

Nach den Maastrichter Prinzipien bestehen menschenrechtliche Staatenpflichten nicht nur in den oben bereits beschriebenen Situationen tatsächlicher Kontrolle, sondern auch, wenn Handlungen oder Unterlassungen des Staates „vorhersehbare Auswirkungen“ auf Menschenrechte außerhalb seines Territoriums haben und

wenn ein Staat in der Lage ist, „entscheidenden Einfluss“ für die Verwirklichung von Menschenrechten außerhalb seines Territoriums auszuüben oder entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Werden diese Grundsätze auf die Forderung nach einem Lieferkettengesetz übertragen, lässt sich argumentieren, dass für den Fall, dass ein solches Gesetz entscheidenden Einfluss auf die Verwirklichung der Menschenrechte in den Produktionsländern hat, den Staat eine Verpflichtung zum Erlass eines solchen Gesetzes trifft.

Fraglich ist indes, ob diese Grundsätze Ausdruck geltenden Völkerrechts sind oder nur rechtspolitische Forderungen darstellen. Die Maastrichter Prinzipien sind unstreitig keine formalen Völkerrechtsquellen, könnten aber als Rechtserkenntnisquelle im Sinne von Artikel 38 Abs. 1 lit d) [IGH-Statut](#) angesehen und zur Auslegung bestehender menschenrechtlicher Verpflichtungen herangezogen werden. Angesichts der oben erwähnten globalen Vernetzungen und transnationalen Verflechtungen würde dies zu einem angemessenen Verständnis der Menschenrechte in Zeiten der Globalisierung beitragen und eine menschenrechtliche Reaktion auf die Folgen der Globalisierung (menschenrechtliches Globalisierungsfolgenrecht) ermöglichen.

UN-Leitprinzipien: Recht, jedoch keine Pflicht zu extraterritorialen Schutzmaßnahmen

Die vom UN-Menschenrechtsrat 2011 angenommenen [Leitprinzipien der Vereinten Nationen zu Wirtschaft und Menschenrechten](#), zu deren Umsetzung ein Lieferkettengesetz einen Beitrag leisten könnte, bleiben allerdings hinter den Maastrichter Prinzipien zurück und wollen grundsätzlich keine staatliche Pflicht zum Schutz von Menschenrechten außerhalb des eigenen Territoriums annehmen. Im Kommentar zu Leitprinzip 2 heißt es: „Gegenwärtig verpflichten die Menschenrechte Staaten grundsätzlich nicht, die extraterritorialen Tätigkeiten in ihrem Hoheitsgebiet ansässiger und/oder ihrer Jurisdiktion unterstehender Unternehmen zu regulieren. Andererseits ist ihnen dies auch nicht generell untersagt, sofern dafür eine anerkannte Rechtsgrundlage vorhanden ist.“

Letzteres ist unstreitig: Soweit den Staaten nach dem Territorialitäts- und Personalitätsprinzip ein Regelungszugriff auf Unternehmen zusteht, können sie diesen auch zur Regelung von auslandsbezogenen Aktivitäten der Unternehmen ausüben. Mit anderen Worten: Wenn die Bundesrepublik Deutschland ein Gesetz erlässt, das für in Deutschland tätige oder inkorporierte Unternehmen gilt, kann dieses Gesetz auch dem Schutz der Menschenrechte außerhalb Deutschlands dienen.

Die Vertragsorgane der Menschenrechtsabkommen haben dies den Staaten in jüngster Zeit auch immer wieder empfohlen. So hat der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (WSK-Ausschuss) in seinen [Abschließenden Bemerkungen zum Staatenbericht Deutschlands](#) im Oktober 2018 der Bundesrepublik die Verabschiedung eines rechtlichen Rahmens nahegelegt, „der sicherstellt, dass alle im Vertragsstaat oder in seiner Jurisdiktion

ansässigen Unternehmen sowohl die mit ihren Geschäftstätigkeiten in Deutschland einhergehenden Menschenrechtsverletzungen ermitteln, ihnen vorbeugen und sie bekämpfen, wie auch jene im Ausland, und dass sie für diese Verletzungen haftbar gemacht werden können.“ Damit ist klar: Mit der Verabschiedung eines Lieferkettengesetzes würde Deutschland einen positiven Beitrag zum Schutz der Menschenrechte leisten und wäre hierzu völkerrechtlich auch berechtigt.

Einen Schritt weiter: Die Allgemeine Bemerkung Nr. 24 des WSK-Ausschusses

Der WSK-Ausschuss greift in seiner [Allgemeinen Bemerkung Nr. 24](#) zu Staatenpflichten im Kontext wirtschaftlichen Aktivitäten aus dem Jahre 2017 (vgl. auch die [deutsche Zusammenfassung](#)) die Grundgedanken der Maastrichter Prinzipien auf. Nach seiner Auffassung verletzt ein Staat seine vertraglichen Verpflichtungen, wenn eine Menschenrechtsverletzung auf einem Unterlassen des Staats beruht, angemessene Maßnahmen zu treffen, die das entsprechende Ereignis verhindert hätten (Randnummer 32: „A State party would be in breach of its obligations under the Covenant where the violation reveals a failure by the State to take reasonable measures that could have prevented the occurrence of the event.“). Werden diese Gedanken auf ein Lieferkettengesetz angewendet, stellte sich die Frage, ob dieses eine konkrete Menschenrechtsverletzung, wie z. B. den [Brand in der pakistanischen Textilfabrik Ali Enterprises](#) verhindert hätte. Ein derartiger kontrafaktischer Nachweis dürfte indes schwerfallen.

Der WSK-Ausschuss geht aber weiter und führt in Randnummer 33 der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 aus, dass die Vertragsstaaten Unternehmen verpflichten sollten, ihr Bestmögliches zu tun, um sicherzustellen, dass ihre ausländischen Niederlassungen oder Zulieferer die Menschenrechte achten. Konkret sollten Unternehmen verpflichtet werden menschenrechtliche Sorgfalt walten zu lassen, um die Missachtung von Menschenrechten zu identifizieren, verhüten und ggf. darauf zu reagieren. Damit findet sich in der Allgemeinen Bemerkung Nr. 24 eine klare Grundlage für ein Lieferkettengesetz. Allerdings verwendet der Ausschuss an dieser Stelle das Wort „should“ und vermeidet – anders als in Randnummer 32 – auch den Hinweis auf eine Vertragsverletzung des betreffenden Staats. Damit bleibt auch hier die Frage nach einer Pflicht zum Erlass eines Gesetzes zur Regelung menschenrechtlicher Sorgfalt von Unternehmen bei Auslandsaktivitäten offen.

Dogmatische Überlegungen

Eine solche Pflicht lässt sich allerdings dogmatisch herleiten. Ausgangspunkt sind die bestehenden Menschenrechtsübereinkommen, die es auszulegen gilt. Die Frage, welche Pflichten ein Staat zur Regelung von Unternehmen mit Blick auf deren Tätigkeiten hat, die sich nachteilig auf Menschenrechte in einem anderen Staat auswirken, betrifft im Kern staatliches Handeln und Unterlassen, das sich negativ auf Rechtspositionen außerhalb des jeweiligen staatlichen Territoriums auswirkt. Insoweit bestehen Parallelen zu den Grundsätzen des gewohnheitsrechtlichen

Schadigungsverbots (*neminem laedere*-Prinzip), nach dem ein Recht nicht so ausgeübt werden darf, dass die Rechte andere geschädigt werden.

Im Umweltvölkerrecht wurde dieses Prinzip erstmals 1941 im [Trail Smelter-Schiedsspruch](#) aufgegriffen und hat sich seitdem zu dem allgemeinen Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen verfestigt. Danach darf ein Staat sein Territorium nicht für Handlungen nutzen bzw. zur Verfügung stellen, die sich in erheblicher Weise nachteilig auf die Umwelt in benachbarten Staaten auswirken. Dabei trifft den Staat neben der Verpflichtung für eigenes Tun und Unterlassen auch die Verpflichtung, private Personen an erheblichen grenzüberschreitenden Umweltbelastungen zu hindern. In diesem Sinne wird aus dem Schädigungsverbot heute auch eine allgemeine Sorgfaltspflicht abgeleitet, dafür zu sorgen, dass keine vermeidbaren Schäden entstehen.

Wird dieser Grundsatz mit der menschenrechtlichen Schutzpflicht verknüpft, folgt daraus, dass ein Staat verpflichtet ist, Maßnahmen zu treffen, um Menschenrechtsverletzungen zu verhindern oder Abhilfe zu schaffen, wenn diese durch Privatpersonen und Unternehmen verursacht werden, die auf seinem Territorium handeln, auch wenn sich die Menschen, deren Menschenrechte verletzt werden, nicht auf diesem Territorium befinden. Damit lässt sich also die Grundlage für eine menschenrechtliche Staatenpflicht zur Regelung von auslandsbezogenen Aktivitäten von Unternehmen herleiten. Noch nicht geklärt ist jedoch, wie weit diese Schutzpflicht reicht. Dass ein Staat nur die Rechte der Menschen schützen muss, die sich auf seinem Territorium aufhalten, lässt sich weder dogmatisch noch konzeptionell begründen. Vielmehr ist mit Blick auf die universelle Geltung der Menschenrechte gerade nicht zwingend, die Schutzpflicht territorial zu konstruieren. Mit einem an den internationalen Verflechtungen der Staatenwelt orientierten Menschenrechtsverständnis ist ein territorial beschränktes Verständnis sogar unvereinbar. Für die Grundrechte des Grundgesetzes hat das Bundesverfassungsgericht in seinem [Urteil zur Auslandsüberwachung durch den BND](#) dies nachdrücklich unterstrichen.

Löst man die menschenrechtlichen Schutzpflicht aus einem territorialen Kontext, bedarf es eines anderen Zurechnungskriteriums, um ihre Reichweite zu bestimmen. Hierzu kann auf die in den Maastrichter Prinzipien und der Allgemeinen Anmerkung Nr. 24 des WSK-Ausschusses entwickelten Grundsätze zurück gegriffen werden, die zum einen auf die **Vorhersehbarkeit** und zum anderen auf die **Vermeidbarkeit** negativer menschenrechtlicher Auswirkungen abstellen. Bei beiden Kriterien dürfte es sich um allgemeine Rechtsprinzipien im Sinne des Art. 38 Abs. 1 lit c) IGH-Statut handeln, die in allen Rechtsordnungen als Grundsätze der Zurechnung von Schäden herangezogen werden können.

Insofern lässt sich schlussfolgern, dass eine staatliche Pflicht besteht, auslandsbezogene Tätigkeiten von im Inland tätigen oder registrierten Unternehmen zu regulieren, wenn vorhersehbar ist, dass diese Tätigkeiten zu negativen Auswirkungen auf Menschenrechte führen oder/und wenn eine staatliche Regelung dies verhindern könnte. Wenn ein Lieferkettengesetz diese Voraussetzungen erfüllt, besteht eine menschenrechtlich begründbare Pflicht, ein solches zu erlassen.

Fazit und Ausblick

Die Aussage in den UN-Leitprinzipien, wonach Staaten nicht verpflichtet seien, auslandsbezogene Aktivitäten von Unternehmen zu regeln, bedarf also der Relativierung. Eine derartige Pflicht ist zwar noch nicht in einem völkerrechtlichen Vertrag ausdrücklich festgelegt oder von einem internationalen Gericht ausgesprochen worden, sie lässt sich indes durch eine Auslegung bestehender menschenrechtlicher Staatenpflichten auf der Grundlage allgemeiner völkerrechtlicher Grundsätze dogmatisch begründen. In diesem Sinne lässt sich ein Lieferkettengesetz bereits jetzt als Umsetzung dieser Staatenpflichten verstehen.

Eine völkervertragliche Konkretisierung der menschenrechtlichen Pflicht zur Regelung auslandsbezogener Unternehmensaktivitäten könnte sich auch zukünftig aus dem derzeit in einer [Arbeitsgruppe des UN-Menschenrechtsrats](#) verhandelten rechtsverbindlichen Instrument zur menschenrechtlichen Regulierung der Aktivitäten transnationaler Unternehmen und anderer Wirtschaftsakteure ergeben. Artikel 5 des [Überarbeiteten Entwurfs eines solchen Instruments](#) vom Juli 2019 sieht eine ausdrückliche Staatenpflicht zur gesetzlichen Verankerung menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen auch bezüglich ihrer ausländischen Geschäftsbeziehungen vor. Ein Lieferkettengesetz könnte genau diese Pflicht erfüllen.

